Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer Martin van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

17 mei 2015

Geachte heer van Rijn,

Op 1 april jl. zijn wij op uw verzoek, en dat van de ketenpartners, begonnen om als ketenregisseurs regie te voeren op de uitvoering van het herstelplan trekkingsrechten persoonsgebonden budget (hierna: pgb). In deze brief een verslag van onze acties en bevindingen van de afgelopen zes weken.

De invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget in de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg gaat, zoals niemand is ontgaan, gepaard met problemen. Op 24 maart jl. heeft u de Tweede Kamer het 'Plan van aanpak herstelacties implementatie trekkingsrechten PGB' (hierna: herstelplan) aangeboden.[1] Herstellen is naast betalen, verbeteren en evalueren, één van de vier stappen om tot een verbetering van de uitvoering van het trekkingsrecht pgb te komen. In het herstelplan staan de belangen van de budgethouders, de zorgverleners en kleinschalige pgb-gefinancierde zorgaanbieders voorop.

Het grote aantal afhankelijkheden in de keten tussen budgethouders, budgetverstrekkers, zorgverleners en een budgetbeheerder maakt het voeren van regie even noodzakelijk als lastig. De opdracht aan de onafhankelijke ketenregie is om het herstelplan ten uitvoer te brengen met de ketenpartners en regie te voeren op de verbeteringen in het systeem van trekkingsrechten.[2]

Onze brief bestaat uit drie delen. In het eerste deel van deze brief staan we stil bij onze uitgangspunten, rol en werkwijze. In het tweede deel gaan we in op de voortgang van het herstelplan. Tot slot geven wij u op uw verzoek een advies over een mogelijke tegemoetkoming van zorgverleners en budgethouders die (materiële) schade hebben geleden bij de invoering van het trekkingsrecht voor het pgb.

1. Uitgangspunten, rol en werkwijze ketenregisseurs

Uitgangspunten ketenregie
Ons eerste uitgangspunt is dat het herstel niet ten koste mag gaan van betalingen aan een zorgverlener. De budgethouders en de zorgverleners mogen geen hinder ondervinden van een uitvoering waarin nog geen sprake is van een 'geoliede machinerie'. Een uitgangspunt dat breed gedeeld wordt door de ketenpartners.

Goede communicatie naar de budgethouder en zorgverlener over het herstel is ons tweede uitgangspunt. Dit betekent dat budgethouders en zorgverleners tijdig en adequaat door de SVB, de gemeente of het zorgkantoor worden geïnformeerd over de uitvoering van een herstelactie.

---

[1] TK, 2014-2015, 25 657, nr. 145.

[2] Plan van aanpak herstelacties implementatie trekkingsrechten PGB

Tenslotte is ons derde uitgangspunt dat de ketenregie pas werkt als voor iedere ketenpartner duidelijk is welke actie wanneer van hem gevraagd wordt. Daarbij is – in het kader van de keten – ook van belang hoe acties op elkaar aan moeten sluiten. We verwachten daarbij een open en transparante houding van alle ketenpartners en dat zij elkaar actief informeren over de voortgang van de herstelacties.

Rol ketenregisseurs
U heeft ons gevraagd om als onafhankelijke ketenregisseurs regie te voeren op de realisatie van het herstelplan en op de invoering van de verbeteringen in het systeem van trekkingsrechten. In het Algemeen Overleg van 3 maart jl. heeft u dit als volgt geformuleerd: 'Ik wil dat de ketenregisseur met name de herstelkant aanpakt en alle partijen aanspreekt op wat ze moeten doen. Dit alles moet vooral gericht zijn op een zo goed mogelijk herstel, wat mij betreft gezien door de ogen van de budgethouder.'

Deze hoofdlijn wordt aangevuld in uw brief van 24 maart 2015 aan de Tweede Kamer waarin het volgende staat over de taak van de ketenregie:

- De positie van de budgethouder in het herstelplan en het verbeterplan te borgen
- De precieze data van de mijlpalen vast te stellen
- Regie te voeren op de dagelijkse gang van zaken bij het uitvoeren van het herstelplan
- Het bewaken van de voortgang van de afspraken die met alle ketenpartners zijn gemaakt in het kader van het herstelplan
- Het bevorderen van de ketensamenwerking bij de uitvoering van het herstelplan
- Het signaleren van knelpunten in de uitvoering van het herstelplan en rechtstreeks escaleren naar de staatsecretaris van VWS en of het bestuurlijk overleg van de ketenpartners.

Verantwoording over de voortgang van het herstelplan leggen wij aan u af.

Werkwijze uitvoering herstelplan
In de afgelopen zes weken hebben wij met velen in het veld gesproken, onze uitgangspunten vertaald in inrichting van de governance voor het herstelplan en het concretiseren van het herstelplan.

In deze fase van de invoering van de trekkingsrechten vervult het herstelplan een dominante rol in de activiteiten van de al bestaande Stuurgroep Trekkingsrechten, waarin alle ketenpartners zitting hebben. Daarom staat de stuurgroep tijdens de herstelfase onder leiding van de ketenregie. De stuurgroep neemt besluiten waaraan ketenpartners zich committeren. De samenstelling van de stuurgroep is hierop afgestemd. Vanwege de onderlinge samenhang van de acties wordt de voortgang gemonitord door de stuurgroep en wordt daar waar nodig bijgestuurd. Daartoe wordt op korte termijn een monitor ontwikkeld.

Om iedere ketenpartner inzicht te geven in wat, wanneer en hoe gevraagd wordt en hoe de actie aansluit op andere acties (afhankelijkheid), zijn onderdelen van het herstelplan geconcretiseerd in een detailplan. Dit detailplan bevindt zich in de afrondende fase en beschrijft welke acties iedere ketenpartner in het kader van het herstelplan uitvoert en wanneer deze gereed moeten zijn. Ten behoeve van ons eerste uitgangspunt is bij elke herstelactie in kaart gebracht of er tijdelijke risico's kunnen ontstaan met betrekking tot betalingen.

2. Voortgang van het herstel

Op basis van onze gesprekken met ketenpartners concluderen wij dat bij partijen in de keten draagvlak is voor de doelen van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget: een goede

regeling van pgb die het mogelijk maakt dat mensen regie over hun zorgverlening houden en het actief bestrijden van oneigenlijk gebruik en fraude.

Tegelijk wordt de uitvoering van de huidige systematiek door velen als complex ervaren, niet in de laatste plaats door budgethouders en zorgverleners. Wij adviseren u daarom in het toegezegde verbeterplan aandacht te besteden aan het vereenvoudigen van de huidige systematiek en daarbij ruimte te nemen om ook buiten de bestaande wet- en regelgeving te kijken. Inzichten in mogelijkheden daarvoor die wij in het kader van het herstelplan opdoen, zullen we tijdig met u delen.

Stand van zaken herstelplan
Inmiddels zijn de partners met de uitvoering van het herstelplan gestart. Begonnen is met een analyse om zicht te krijgen op de omvang van het herstel. Het grote aantal gemeenten noopt er toe te werken op basis van een steekproef.

De gestarte herstelacties richten zich op een nadere analyse van de fouten en het op orde krijgen van basale gegevens van het dossier van de budgethouder. Dit omvat de stappen 2 tot en met 4 uit het herstelplan: onderbrengen van de budgethouder en zorgovereenkomst onder de juiste wet en het op orde krijgen van de budgetgegevens en zorgovereenkomsten.
Op hoofdlijnen een schets van de voortgang:

- De SVB heeft de achterstand bij het verwerken van uitgevallen toekenningsberichten weggewerkt, waarmee een grote groep budgethouders nu over juiste budget beschikt.
- Voor het omhangen van grote aantallen budgethouders en zorgcontracten is een veilige procedure uitgewerkt. Met omhangen wordt een budgethouder of zorgovereenkomst onder de juiste wet en verstrekker gebracht. Zorgkantoren en gemeenten zijn volop aan de slag om correcties onderling af te stemmen. De eerste herstelbestanden zijn inmiddels binnen en worden door de SVB verwerkt. Hiervoor is extra capaciteit vrijgemaakt. Geschat wordt dat ongeveer 75.000 zorgcontracten omgehangen moeten worden en bijbehorende bedragen gecorrigeerd. Inmiddels is een kleine groep budgethouders die onterecht onder de Zvw stond omgehangen naar de Wlz.
- Gemeenten en zorgkantoren hebben overzichten ontvangen waar zij de administratie van de SVB kunnen vergelijken met hun eigen administratie. Op basis daarvan kunnen zij beginnen met het omhangen van dossiers en corrigeren van de budgetgegevens
- ZN heeft een lijst gemaakt met budgethouders die 75% van hun budget besteed hebben. Deze lijsten zijn door de SVB naar gemeenten gestuurd die door de VNG opgeroepen zijn om deze budgethouders persoonlijk te benaderen. Er kunnen verschillende oorzaken zijn dat budgethouders aan de grens van hun budget zitten. De meerderheid van deze groep betreft budgethouders die hun Zvw zorg onterecht op hun Wmo-bg budget declareren dat daardoor snel uitgeput raakt. De VNG heeft een instructie opgesteld hoe gemeenten budgethouders met voorkomende problemen kunnen helpen.
- Sommige gemeenten hebben een te laag maximum uurtarief aan de SVB doorgegeven waardoor betalingen kunnen stagneren. Om dit op orde te krijgen hebben gemeenten een lijst gekregen om budgethouders met een te laag maximum uurtarief op te sporen. Dit wordt met spoed door hen gecorrigeerd.
- Een aantal budgethouders heeft nog geen verantwoordingsvrij bedrag (VBB) van hun zorgkantoor of gemeente toegekend gekregen. Voor de zorgkantoren is een start gemaakt met dit herstel.

Het resultaat van deze herstelacties leidt er uiteindelijk toe dat elk dossier bij de SVB de volgende status heeft: juiste verstrekker, juiste wet, juist budget, juiste bestedingen, juist maximum uurtarief.

Ook heeft een tussenevaluatie van het herstelplan plaatsgevonden, wat geleid heeft tot nadere werkafspraken die opgenomen zijn in het eerder genoemde detailplan.

De omvang van de herstelacties en de hoeveelheid correctiewerk dat hier voor alle partijen uit voortvloeit, zijn lastig nauwkeurig in te schatten en kennen een belangrijke mate van onzekerheid. De ketenpartners zullen alle zeilen bij moeten zetten om de uitvoering van het herstelplan volgens de planning te realiseren. De ketenpartijen hebben in de stuurgroep afgesproken samen te zoeken naar oplossingen voor capaciteitsproblemen. De SVB organiseert daartoe een brainstormsessie met alle ketenpartners om creatieve oplossingen voor het verlagen van de productielast van de SVB te formuleren. Doel is een snelle uitvoering van het herstelplan. Van de ketenpartners wordt gevraagd niet alleen te denken vanuit hun eigenstandige verantwoordelijkheid, maar in het belang van de keten. Dit vraagt dat partners elkaar tegemoet komen bij hun bijdrage aan de keten. Op basis van deze brainstormsessie kan een meer precieze planning worden opgesteld. Op deze afspraak sturen we.

Al deze actie leiden tot een definitief detailplan dat de komende weken wordt afgerond en vastgesteld in de stuurgroep.

Een stapsgewijs, voorspelbaar en beheersbaar herstel vraagt tijd
Het op orde krijgen van de uitvoering trekkingsrechten pgb is geen sinecure. Dat de invoering niet goed is gegaan, heeft een forse wissel getrokken op alle betrokkenen en op de onderlinge verhoudingen in de keten. Uitvoering van het herstelplan moet onzes inziens stapsgewijs, voorspelbaar en beheersbaar plaatsvinden. Dit vraagt tijd. Het bereiken van volledig herstel, zoals het doorvoeren van noodzakelijke maar voor de betalingen niet kritische aanpassingen in de dossiers, zal zeker nog de rest van het jaar duren.

Daarbij houden wij rekening met de mogelijkheid dat sommige herstelacties die medio juli gereed moeten zijn wat meer tijd zullen vragen dan oorspronkelijk gedacht. Dit, ondanks het vele en harde werk van de ketenpartners. In het belang van de budgethouders en zorgverleners moet uitvoering van het herstel wel zo snel mogelijk plaatsvinden. Daarom monitoren we de voortgang op de gemaakte afspraken uit het herstelplan nauwgezet en definiëren we samen met ketenpartners wat prioriteit heeft.

Een dilemma van betalen of herstellen
Ons uitgangspunt dat het herstel niet ten koste mag gaan van betalen, zou idealiter leiden tot herstelwerkzaamheden waar niemand last van heeft. De betalingen gaan immers 'gewoon' door. Het op orde krijgen van het reguliere betalingsproces en het uitvoeren van herstel leggen echter beide beslag op de beschikbare capaciteit. Hier een goede keuze maken vraagt om een continue afweging over wat moet en wat kan in de uitvoering van het herstelplan. Meer capaciteit naar het tijdig betalen middels noodprocedures, kan bijvoorbeeld herstelacties doen vertragen.

Alle partijen in de keten moeten hun afweging ten aanzien van de capaciteitsinzet expliciet aan de orde stellen. Dit vraagt openheid en transparantie. Ter illustratie, dit kan leiden tot de afweging een herstelactie prioriteit te geven, waardoor een betaling enkele dagen later plaatsvindt.

Niet het tijdspad, maar een zorgvuldig en voorspelbaar herstel heeft prioriteit
Hoe graag we het ook anders zouden willen zien, de omvang van herstelacties is vooraf moeilijk in te schatten. Daarom hameren we zo op een stapsgewijze, zorgvuldige en voorspelbare invoering en een goede communicatie aan budgethouders en zorgverleners. Dat betekent voor ons ook het niet steeds weer 'afrennen' op deadlines. Dat veroorzaakt veel, ook vermijdbare onrust. In dit verband zullen wij de komende weken met de ketenpartners afspreken wat de voorwaarden zijn om met de ambtshalve toegekende budgetten na 1 juli te kunnen stoppen.

Goede communicatie over herstelacties naar budgethouders en zorgverleners
Budgethouders en zorgverleners zijn gebaat bij een goede uitvoering van het trekkingsrechten systeem. Dezelfde budgethouders en zorgverleners zijn in deze systematiek mede verantwoordelijk voor een goede uitvoering. Gelet op de complexiteit van het stelsel is echter voor hen niet altijd te overzien wat van hen wanneer wordt verwacht. Een deel van deze problemen kan voorkomen worden door gerichte ondersteuning van budgethouders en zorgverleners.

Ons uitgangspunt dat herstelacties niet ten koste mogen gaan van betalen, betekent niet dat budgethouders en zorgverleners niets zullen merken van herstelacties. In sommige gevallen zal ook actie van budgethouders en of zorgverleners nodig zijn om tot herstel te komen. Door goede en tijdige informatie en communicatie richting budgethouders en zorgverleners door ketenpartners, zodat zij weten wat van hen verwacht wordt. Goede communicatie en informatie over herstel naar budgethouders en zorgverleners is daarom één van onze uitgangspunten.

3. Advies over mogelijke tegemoetkoming schade

Bij de invoering van het trekkingsrecht binnen het persoonsgebonden budget per 1 januari 2015 zijn vertragingen ontstaan in het uitbetalen van salarissen en declaraties van zorgverleners die werken voor een pgb-houder. In het Algemeen Overleg van 3 maart jl. heeft u toegezegd in het kader van het herstelplan expliciet aandacht te besteden aan de vraag of en in welke mate compensatie mogelijk is als er schade optreedt als gevolg van te late betalingen. U heeft ons gevraagd u hierover te adviseren.

Aansprakelijkheid
Het ministerie van VWS heeft op grond van de Wlz, de Jeugdwet en de Wmo 2015 geen directe taak bij de uitvoering van de pgb-regelingen. Echter, door het ingrijpen van VWS om de betalingen te bespoedigen (de zogenaamde ambtshalve goedkeuringen en ambtshalve toekenning van budgetten) heeft het ministerie zich gemengd in de uitvoering en is hierdoor mede verantwoordelijk geworden, al was dit met het doel om vertraagde uitbetaling te voorkomen.

Het beleid is dat de Staat terughoudend omgaat met onverplichte tegemoetkomingen. Voor zover ons bekend is er niet eerder door de Staat een tegemoetkoming toegekend in een situatie die vergelijkbaar is met de huidige (tegemoetkoming mogelijke schade bij een transitie). Er zal dus, indien tot een regeling zou worden besloten, onvermijdelijk sprake zijn van een zekere precedentwerking. Toch is het volgens ons denkbaar dat VWS als systeemverantwoordelijke een rol voor zichzelf ziet weggelegd bij een mogelijke tegemoetkoming. Het gaat daarbij om het maken van een gebaar (juridisch onverplicht) en dus om een meer politieke dan juridische beoordeling.

Mogelijke materiële schade door de invoering van het trekkingsrecht
Ons advies richt zich op een tegemoetkoming van mogelijke materiële schade. Wij hebben zelf niet onderzocht noch vastgesteld of er daadwerkelijk schade geleden is. Vanuit de SVB, Per Saldo en de BVKZ is wel een lijst met mogelijke materiële schadeposten aangeleverd om een beeld te krijgen van wat er mogelijk speelt in de praktijk. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het niet kunnen betalen van salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden van zorgverlenend personeel (instellingen); het niet kunnen voorzien in het eigen bestaan (zorgverleners) met eventuele incassokosten en boetes tot gevolg; rentederving indien een budgethouder besluit om het bedrag van de zorgdeclaratie uit eigen beweging voor te schieten aan de zorgverlener.

Varianten
Er zijn twee hoofdvarianten denkbaar:
- Variant 1: Werkelijke materiële schade wordt op individueel niveau vergoed
- Variant 2: Tegemoetkoming ten behoeve van schade geleden door te laat betaalde zorgverleners door middel van een forfaitair bedrag

Variant 2 kan twee vormen aannemen:
- een forfaitaire tegemoetkoming op basis van een individuele aanvraag
- een forfaitaire tegemoetkoming op basis van een centraal vast te stellen lijst met zorgverleners die te laat zijn betaald.

Afweging
Het grootste risico dat wij zien, afgezien van het budgettaire beslag van een regeling, betreft de uitvoering van een regeling. Deze uitvoerbaarheid is sterk gebaat bij precies gedefinieerde en te controleren begrippen. Dat betekent dat niet alle vormen van mogelijke schade in een schade regeling (variant 1) opgenomen kunnen worden. En, hoe onplezierig dat ook klinkt, als velen een beroep zouden doen op een schade regeling (variant 1) wordt de regeling onuitvoerbaar. Een drempel(bedrag) is een instrument om daar op te sturen. Als gekozen zou worden voor een forfaitaire benadering (variant 2) kunnen grote aantallen aanvragen de uitvoering sterk belasten, tenzij de controle min of meer geautomatiseerd kan worden. Dit vraagt nog een nadere uitwerking. Rekening moet ook worden gehouden met mensen die beroep en bezwaar aantekenen.

Advies
De veranderingen per 1 januari waren groot en een goede uitvoering vraagt een 'geoliede machinerie'. Die was er helaas niet. Dat valt niet één partij aan te rekenen. Gezien de specifieke ketencomplexiteit is het in het trekkingsrecht vrijwel ondoenlijk voor een benadeelde budgethouder of zorgverlener om de juiste partij aansprakelijk te stellen voor aansprakelijkheid en vergoeding van de gemaakte kosten. Daarom is het volgens ons niet ondenkbaar om als stelselverantwoordelijke een gebaar te maken met een regeling.

De varianten tegen elkaar afwegend en ook de precedentwerking meenemend van een mogelijke onverplichte tegemoetkoming lijkt variant 1 het meest voor de hand te liggen. Met de waarschuwing dat een regeling via deze variant alleen uitvoerbaar blijft als het aantal aanvragen zich beperkt tot daadwerkelijk geleden materiële schade boven een bepaald drempelbedrag. Om de uitvoerbaarheid beter te kunnen vaststellen, bevelen we u aan een uitvoeringstoets te laten doen. De uitvoering van een eventuele regeling kan dan in de tweede helft van dit jaar plaatsvinden. Snellere uitvoering, zo die al technisch haalbaar zou zijn, kan de voortgang van het herstel belemmeren.

4. Tot slot

De wil en betrokkenheid van alle ketenpartners om werk te maken van het herstelplan staat niet ter discussie. De komende periode zal het er om gaan met elkaar uitvoering te geven aan het herstel. Dit is in ieders belang en vooral in het belang van budgethouders en hun zorgverleners. Medio juli informeren wij u opnieuw over de voortgang van het herstelplan.

Hoogachtend,

De ketenregisseurs invoering trekkingsrecht pgb,

Andrée van Es   Marcel van Gastel